

## 복지국가의 사회복지비 지출 변화(1982~1992)에 관한 실증적 연구

Fuller-Battese Model을 이용한 분석 \*

강철희 · 김교성 · 김영범 \*\*

본 연구는 OECD 국가들을 대상으로 시계열 자료를 분석하여 복지국가의 지출변화를 분석하는 것이 그 목적이다. 분석대상은 OECD 국가들 중 12개 국가들이며 분석기간은 1982년에서 1992년까지이다. 본 연구는 사회복지지출을 총지출, 소득보장지출, 그리고 사회복지서비스지출로 구분한 후 이들에 대한 결정요인들을 파악하기 위해 pooled time-series cross-sectional analysis를 수행하였다. 연구의 주요 분석 내용은 지출변화와 지출결정요인이다. 분석결과는 다음과 같다. 복지지출과 관련하여 복지지출의 후퇴현상은 발견되지 않고 있다. 즉 총지출이나 소득보장지출, 사회복지서비스지출 모두 지출은 약간의 후퇴와 증기를 거듭할 뿐 체계적으로 지출이 축소되고 있다는 점은 발견할 수 없었다. 복지지출에서는 소득보장지출을 제외하고는 자유주의, 조합주의, 그리고 사민주의 사이에서 수렴현상이 있지 않음이 발견되었다. 단 소득보장지출의 경우 조합주의와 사민주의에서 지출비율이 수렴하는 경향이

\* 이 논문은 2000년도 두뇌한국 21사업에 의하여 지원되었음.

\*\* 강철희(이화여자대학교 사회복지학과 부교수); 김교성(승실대학교 사회사업학과 전임강사); 김영범(이화여자대학교 사회과학대학 두뇌한국 21사업 교육연구단 박사연구원)

있었다. 지출결정요인에 대한 분석 결과에 의하면 복지국가의 유형을 구분하지 않았을 때와는 달리 유형을 구분한 이후에는 상이한 변수들이 지출에 영향을 주는 것으로 나타났는데, 자유주의의 경우는 일인당 GDP나 재정적자, 자본자유화 등 경제적 변수들에 영향을 주로 받는 반면, 보수주의는 경제적 변수들 외에 노동조합 조직률이나 좌파정당 득표율 등 정치적인 변수들에 의해 지출이 영향을 받는 것으로 나타났다. 이에 반해 사민주의에서는 경제적 변수나 정치적 변수보다는 주로 인구학적 변수나 고용구조변화 등에 영향을 받는 것으로 나타났다. 이러한 결과가 갖는 이론적 함의는 향후 복지국가의 지출변화는 유형에 따라 상이하게 나타나게 될 것이라는 점이다.

## 1. 서 론

1960년대 말 이래, 복지국가의 위기에 대한 논의가 끊임없이 반복되고 있다. 또한 이러한 복지국가 위기론에 대한 다양한 비판이 제기되고 있는 것도 사실인데, 1980년대 이루어진 많은 연구들은 복지국가가 위기라기보다는 재구조화(*restructuring*)의 단계에 놓여 있다고 주장한다(Therborn & Robroek, 1986; Alber, 1988; Marklund, 1988). 그러나 수많은 논쟁에도 불구하고 복지국가가 위기인가 혹은 재구조화인가의 문제에 대해서 아직까지 합의에 이르지 못한 것이 사실이다. 수많은 논쟁에도 불구하고 아직까지 복지국가의 변화방향에 대해 합의에 이르지 못한 이유는 복지국가의 변화에 대한 연구가 다양한 방향에서 이루어질 수 있는 것과도 관련이 있다. 복지국가의 변화에 대한 연구는 크게 세 가지 방향에서 이루어지고 있는데, 그 첫째는 제도의 변화, 즉 가입규칙이나 비용/수혜규칙의 변화에 주목하는 것이고, 둘째는 공공부문의 고용비율의 변화에 초점을 맞추고 있는 것이며, 셋째는 복지지출의 변화를 분석하는 것이다.

기존 연구들은 몇 가지 점에서 한계를 보여주고 있는데, 제도변화에 주목하는 경우는 분석의 대상이 되는 사례 수가 제한되어 있다는 점에서 그 분석결과를 그 사례에 한정할 수밖에 없고, 공공부문의 고용비율에 집중하는 경우는 소득보장제도 등 포괄적으로 복지국가의 변화를 보여줄 수 없다는 점에서 한계를 갖는다. 물론 복지지출에 대한 변화를 분석하는 경우도 제한성을 갖는데, 지출변화가 인구구조의 변화 등과

같은 요인 즉 순수한 복지국가의 변화와는 거리가 있는 요인들에 의한 변화를 가질 수도 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 지출변화에 대한 분석은 장기간에 걸친 다수 사례의 분석을 통해 복지국가의 변화에 대한 전반적 추이를 보여줄 수 있다는 점에서 앞서의 두 방법에 비해 상대적인 이점을 가지고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 이를 통해 복지국가의 변화를 추적하고자 한다.

한편 지출변화를 통해 복지국가의 변화를 분석한 연구들도 한 국가에 대한 시계열적 자료를 분석한 경우와 다수의 국가에 대한 횡단면적인 자료를 분석한 경우로 구분 할 수 있다. 그러나 특정시점에서의 횡단면적 연구는 개별국가에서 복지지출의 변화가 상이한 시점에서 이루어지기 때문에 복지국가의 실제적 변화의 방향을 일반화할 수 없다는 한계를 가지고 있다. 다른 한편 특정국가에 대한 시계열적 연구들은 대상이 되는 국가와 다른 국가들에서 나타나는 사회경제적 차이로 인해 그 결과를 일반화 할 수 없는 제한점을 가지고 있다. 본 연구는 이러한 한계를 극복하기 위해 시계열적 자료와 횡단면적 사례를 결합하여 1980년대 초부터 1990년대 초까지 복지국가에 나타난 복지지출을 분석하고 그 변화를 설명하는 것이 그 목적이다. 이를 위해 본 연구는 스티븐스(Stephens) 교수가 중심이 되어 수집한 *Comparative Welfare States Data Set*과 OECD에서 1999년에 발표한 *Social Expenditure Database*를 이용하여 자료를 구성하였다. 본 연구에서 분석 대상이 되는 자료는 유럽과 일본, 그리고 북미의 12개 국가들이다. 본 연구가 위의 두 자료를 이용하여 구성한 자료를 기초로 분석하고자 하는 내용은 다음과 같다. 첫째, 1982년부터 1992년까지 복지지출이 전반적으로 어떻게 변화하고 있는지와 동기간 동안 복지국가의 지출 중 비교적 크게 변화한 부분이 무엇인가를 분석한다. 이를 위해 본 연구는 각국의 사회복지지출을 총지출, 소득보장 지출, 그리고 사회복지서비스 지출 부분으로 구분하여 분석하였다. 둘째, 본 논문은 복지지출이 특정 복지국가의 유형에 따라 어떻게 변화하는지를 분석한다. 이를 위해 본 연구는 분석대상 국가들을 에스평 - 안데르센(Esping-Andersen, 1990)의 분류에 따라 사회민주주의 유형, 조합주의 유형, 그리고 자유주의 유형으로 구분하여 분석하였다. 셋째, 본 논문은 이를 복지국가에서 복지지출의 변화를 예측하는 요인들이 무엇인가를 분석한다. 이를 위해 본 연구에서는 선행연구들을 통해 복지국가의 변화와 관련되어 있다고 인정되는 인구, 노동, 경제, 그리고 경제적 세계화라는 네 범주의 변수들을 독립변수로 이용하였다. 그리고 분석을 위해 본 연구는 Pooled

Cross-sectional Time-Series 분석의 한 모델인 Fuller-Battese 모델을 이용하였다.

본 연구는 복지국가 변화에 대한 지금까지의 분석과 논의가 1980년대 초반 자료를 기초로 이루어졌던 점, 소수 복지국가의 사례에 집중되었던 점, 다양한 변수와 관련되어 검증하지 못했던 점 등의 제한점을 넘어 최근의 전반적인 변화를 새로운 분석방법을 통해 설명한다는 점에서 그리고 복지국가 유형별로 이러한 변화의 양상을 설명한다는 점에서 복지국가 변화에 대한 지식 확대 측면에서 의의를 가지고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 그리고 본 연구의 결과를 통해 우리나라가 추구해야 할 복지국가 모형에 대한 논의에 대해 해외사례의 분석을 제공한다는 점에서도 연구의 잠재적 의의가 있다고 본다.

## 2. 이론적 배경

1970년대 이래 복지국가의 변화에 대해 복지국가 위기론이라는 주제를 중심으로 많은 경험적 연구들이 행해져 왔다. 기존 연구는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있는데, 첫째 유형의 연구는 개별 국가 사례를 검토하는 것으로 대부분의 연구들은 영국과 스웨덴, 미국, 독일 등 복지국가를 대표하는 소수 개별 사례들에서의 변화를 분석한다. 둘째 유형의 연구는 복지국가의 유형을 대표하는 소수의 국가들을 제도나 지출의 측면에서 비교함으로써, 복지국가의 변화에 대해 보다 일반적 결론의 도출을 시도한다. 셋째 유형의 연구는 많은 수의 국가들, 주로 OECD 회원국들을 대상으로 복지국가에 대한 지출변화에 초점을 맞춰 실증적 분석을 시도함으로써 복지국가의 변화에 대해 일반화된 결론의 도출을 시도한다.

개별 국가 사례에 대한 연구 중 대표적인 연구로는 팔러 외(Pfaller et al., 1991)의 연구를 꼽을 수 있다. 이 연구에서는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 스웨덴 5개국에 대해 복지에 대한 지출을 연도별·개별 국가별로 살펴보고 이를 경제성장률과 비교하고 있다. 이 연구에서 주목하고 있는 부분은 복지국가와 경제성장의 관계인데, 실질경제성장률과 국내총생산 대비 사회복지지출 사이의 관계를 통계적으로 검토한 후 이 연구는 양자 사이에는 통계적으로 관련이 없다는 점을 강조하고 있다(Pfaller et al., 1991: 40). 결과적으로 이 연구는 복지지출은 크게 증가하지 않는 반면 후퇴하지도

않는다는 점에 주목하여 복지국가는 후퇴(*retreat*) 한다기보다는 재구조화(*restructuring*)하고 있다고 주장한다. 그러나 이 연구는 사례가 서구의 5개국에 그치고 있다는 점에서, 또 비교연구 대신 개별 사례를 독립적으로 분석하고 있다는 점에서 일반화시킬 수 없다는 한계를 갖는다.

복지국가를 대표하고 있는 스웨덴의 사례에 대한 분석은 비교적 많은 편인데, 대표적으로 스벤 올손(Olsson, 1993)의 연구를 꼽을 수 있다. 이 연구에서 그는 스웨덴 복지국가의 형성기부터 비교적 최근인 1990년대 초반까지의 변화를 제도의 형성과 변화라는 측면에서 분석하면서 1990년대 초반까지 스웨덴 복지국가의 변화는 후퇴로 볼 수는 없다고 주장한다. 이와는 달리 올슨(Olsen, 1996, 1999)은 최근 스웨덴 복지 국가의 변화를 제도적 변화와 노동운동의 변화라는 측면에서 분석하고 있는데, 그는 스벤 올손의 주장과는 달리 노동운동의 약화로 인해 복지국가가 점차 후퇴의 위기에 직면하고 있다고 주장한다.

소국(*small state*)의 사례를 분석하고 있는 쿠저(Kurzer, 1991)는 복지국가의 변화를 경제적 세계화의 영향이라는 측면에서 분석하고 있는데 네덜란드, 벨기에, 오스트리아, 그리고 스웨덴의 사례를 통해 복지국가가 경제의 세계화로 인해 어떻게 변화하고 있는지를 경제제도와 복지제도의 변화를 중심으로 분석하고 있다. 그에 따르면 비교적 제조업보다는 금융업이 발달했던 네덜란드와 벨기에의 경우, 경제적 세계화가 일찍 시작되었고 이로 인해 복지국가의 후퇴가 빨리 나타난 반면, 오스트리아와 스웨덴의 경우 제조업이 중심이었기 때문에 경제적 세계화를 늦출 수 있었고 이로 인해 1980년대에도 복지국가를 유지할 수 있다고 주장한다. 그러나 쿠저는 경제적 세계화는 어쩔 수 없는 대세라는 점에서 스웨덴과 오스트리아의 복지국가도 조만간 후퇴의 위기에 직면하게 될 것이라고 예측한다.

미국과 영국에 대한 연구로 피어슨(Pierson, 1994)의 작업을 꼽을 수 있는데, 이 연구에서 그는 미국의 레이건(Reagan)과 영국의 대처(Thatcher) 정권 시기 동안 나타난 복지제도의 변화를 검토하고 있다. 그에 의하면 양 국가에서 나타난 복지제도의 변화는 신자유주의의 언설(*rhetoric*)이 주장한 것만큼 크지 않으며, 이는 복지국가의 후퇴가 그 성장과는 전혀 다른 과정을 통해 이루어지기 때문이라고 주장한다. 구체적으로 그는 복지제도는 비교적 대중들로부터 지지를 얻기가 쉬운 반면, 그 후퇴는 매력적인 정책이 되기 어렵다는 점, 그리고 복지제도의 형성기에는 복지제도와 관련된 이익집

단이 부재했지만 후퇴의 경우는 이익집단으로부터 강한 저항에 직면해야 한다는 점 때문에 복지국가의 후퇴를 주장하는 정당들도 쉽게 그것을 현실의 정책으로 전환시키기 어렵다고 주장한다.

두 번째 유형의 연구, 즉 소수의 사례들을 비교·연구하고 있는 사례로는 마크룬드(Marklund, 1988)의 연구를 꼽을 수 있다. 이 연구에서 그는 1980년대 후반까지 사회민주주의 유형의 복지국가를 대표하는 스칸디나비아 국가들에서 나타난 복지국가의 변화를 분석하고 있다. 구체적으로 그는 복지국가의 변화를 지출의 변화, 공공부문의 고용변화, 그리고 복지제도의 변화라는 세 측면에서 분석하고 있는데, 결과적으로 그는 북구의 복지국가가 그 발전 속도가 1970년대에 비해 크게 느리지만 후퇴하고 있지는 않다고 주장한다. 즉 복지국가는 성숙되었기 때문에 지출의 증가가 크게 늘지는 않지만 그것을 후퇴로 판단하기는 어렵다는 것이다.

1990년대 복지국가 변화에 초점을 맞춘 연구로는 피어슨(Pierson, 1996)의 연구와 폰튜손과 클라이튼(Pontusson & Clayton, 1998)의 연구를 꼽을 수 있는데, 피어슨은 복지국가 유형의 대표적인 사례인 미국, 영국, 독일, 스웨덴에서 1990년대 초반까지 나타난 복지국가의 변화를 제도와 지출 두 측면에서 분석하고 있다. 피어슨은 네 국가에서 진행된 복지국가의 변화를 분석한 이후 네 국가 모두에서 복지국가는 크게 변화되지 않고 있다고 주장한다. 이와는 달리 동일한 네 국가의 사례를 검토하고 있는 폰튜손과 클라이튼의 경우 복지국가는 변화하고 있다고 주장한다. 즉 복지국가의 제도와 지출이 크게 축소되지 않았다 할지라도 고실업 등으로 인해 소득 불평등이나 빈곤층이 크게 증가하고 있다는 점과 경제성장률에 비해 복지국가의 지출은 뒤쳐지고 있다는 점 등을 고려할 때, 복지국가가 현 상태를 유지하고 있지는 않다는 것이다. 이들의 연구는 또한 복지국가의 전반적인 후퇴를 주장하기보다는 유형에 따른 변화를 주장하는데, 즉 사회민주주의 유형인 스웨덴은 조합주의 유형인 독일과 유사하게 변화되는 반면 자유주의 유형인 영국은 미국과 유사한 방향으로 변화한다고 주장한다.

세 번째 유형의 연구, 즉 다수의 국가들을 대상으로 한 연구로는 테어본과 로브록(Therborn & Roebroek, 1986)의 연구를 꼽을 수 있는데, 이들은 1970년대와 1980년대 복지국가 지출을 비교한 후 복지국가는 민주주의 하에서 후퇴 불가능하다는 결론을 내리고 있다. 그들에 의하면 복지국가는 경제적 위기에도 불구하고 노령인구의 증가, 공공부문의 증가, 그리고 여성의 경제활동참여 증가 등으로 인해 새로운 지지

집단을 만들기 때문에 후퇴하기 어렵다고 주장한다. 이와 유사하게 알버(Alber, 1988)의 연구도 1960년대에서 1980년대 초반까지의 복지국가의 지출을 분석한 후 테어본과 로브록의 주장에 동의하고 있는데, 알버의 연구에서 주목할 부분은 복지국가의 지출을 사회복지서비스와 이전지출로 구분함으로써 좀더 세분화된 분석을 시도하고 있다는 점이다.

비교적 최근 복지국가의 전반적인 변화를 검토하고 있는 연구로는 스티븐스, 휴버, 레이(Stephens, Huber, and Ray, 1998)의 연구를 들 수 있는데, 이들은 1989년까지의 자료를 통해 복지국가의 지출과 공공부문의 고용이 어떻게 변화하고 있는가를 OECD 국가들을 중심으로 분석하고 있다. 이 연구에서는 전반적인 변화와 더불어 복지국가의 유형에 따라 지출과 고용이 어떻게 변화하고 있는가를 살펴보고 있는데, 연구결과에 의하면 지출의 경우 1970년대에 비해 그 증가속도는 감소하고 있지만 전반적으로 후퇴로 규정할 정도는 아니라고 주장한다. 다른 한편으로 공공부문의 고용은 집권정당의 유형에 따라 큰 차이를 보이고 있는데, 사회민주주의 정당이 집권한 경우 1970년대와 1980년대를 거치면서 고용이 크게 증가한 반면, 기독교 민주주의(Christian-Democracy) 정당이 집권한 경우 고용은 크게 증가하지 않고 있다. 이 연구는 현상에 대한 기술을 넘어서서 정치적 변수들, 즉 좌파정당의 집권기간이나 노동운동의 조직화 정도 등이 복지국가의 지출과 고용에 어떤 영향을 주는가를 분석하고 있는데, 이들은 지출삭감과 공공부문의 고용축소는 정치적 변수들에 따라 상이한 모습을 보이고 있다고 주장한다. 결과적으로 이들은 지출삭감이나 공공부문의 축소는 주로 노동운동이 활성화되지 못한 국가들에서 나타나는 반면, 노동운동이 활성화된 국가들에서는 복지국가의 후퇴가 나타나지 않는다고 결론을 내리고 있다.

사회복지정책의 변화를 직접 거론하고 있지는 않지만 가렛(Garrett, 1998)의 경우, 세계화에도 불구하고 집권정당의 이념적 차이가 경제정책에 대한 차이와 복지국가의 차이를 발생시킨다고 주장한다. 그는 이를 실증적으로 입증하기 위해 노동조합의 조직률과 좌파정당의 지지율 등 정치적 변수들과 정부지출과의 관계를 회귀분석을 통해 분석하는데, 경제적 세계화보다는 정치적 변수의 차이가 정부지출의 차이를 설명할 수 있다고 강조한다. 그에 의하면 세계화는 자본이동을 가속화시킴으로써 개별국가의 경제상황을 보다 변덕스럽게 만들며 이로 인해 보다 많은 사람들의 경제적 조건 또한 불안정한 것으로 변화시키는 경향을 가진다. 따라서 경제적 조건의 안정에 대한

개인들의 욕구가 더욱 증가하게 되며, 결과적으로 복지에 대한 지출을 유지하고자 하는 사회민주주의 정당에 대한 정치적 지지는 더욱 증가하게 된다고 주장하는 것이다.

최근 에스핑 앤데르센(Esping-Andersen, 1999)은 자신이 구분한 세 가지 유형에 따라 복지국가가 어떻게 변화하고 있는지를 분석하고 있는데, 그에 의하면 자유주의 유형의 경우 복지국가가 후퇴하는 모습을 보이는 반면 조합주의나 사민주의 유형의 경우는 큰 변화가 없다고 주장하고 있다. 그는 복지국가의 위기를 복지국가 자체의 문제라기보다는 복지국가를 둘러싸고 있는 환경, 구체적으로 여성의 경제활동 참여와 서비스업의 고용 증가라는 요인에 기인하는 것이라고 설명하고 있는데, 이로 인해 건전재정, 완전고용, 그리고 소득평등이라는 세 가지 목표를 동시에 달성하는 것이 어려워졌다고 주장한다. 그는 외적 환경의 위기에 어떻게 대응하느냐에 따라 복지국가의 변화는 상이한 모습을 보이고 있다고 설명하는데, 즉 건전재정과 소득평등을 선택한 조합주의나 완전고용과 소득평등을 선택한 사민주의에서는 복지국가의 후퇴가 크지 않은 반면, 건전재정과 시장의 논리를 통해 완전고용을 선택한 자유주의의 경우는 복지국가의 후퇴가 불가피하다는 것이다.

기존 연구들에 대한 검토를 종합해 보면, 복지국가가 후퇴하고 있는가에 대해 합의된 결론에 도달하기는 매우 어렵다. 이는 기존 연구들이 몇 가지 점에서 한계를 갖고 있기 때문인데, 그 한계들은 다음과 같다. 첫째, 앞서 살펴본 연구들 중 많은 수의 사례를 분석하는 연구들은 특정 연도들에 대한 자료를 비교하는 방법에 치중하고 있다. 소수의 연도에 대한 비교나 특정 연도에 대한 횡단면 비교의 경우, 지출의 변화가 경제상황이나 정치상황 등에 의해 영향을 받는다는 점에서 그 결과들을 일반화하기 어렵다는 한계를 갖는다. 둘째, 개별 국가의 사례를 분석하는 연구들의 경우, 시간에 따른 변화를 추적하고 있기는 하지만 많은 수의 사례를 다루기보다는 소수의 사례에만 집중함으로써 그 결과들을 다른 국가들을 대상으로 일반화시킬 수 없다는 한계를 갖는다. 셋째, 기존 연구들은 복지국가의 지출이나 제도 변화 등에 치중하여 복지국가의 변화를 설명하는 요인들이 무엇인가를 파악하는 실증적 연구의 수행에서는 미진함을 보여주고 있다. 넷째, 기존 연구들은 복지국가의 후퇴에만 분석을 집중할 뿐 복지국가의 수렴에 대해서는 관심을 기울이지 않는다는 한계를 가지고 있다. 복지국가의 후퇴란 제도 또는 지출이 축소되는 것을 의미하는 반면, 수렴이란 개별 국가에서 나타나는 제도나 지출의 차이가 축소되는 것을 말한다. 복지국가에 대한 지

출이 전반적으로 후퇴할 수도 있지만 그것은 수렴됨을 의미하는 것이 아닐 수 있다. 이러한 점에서 수렴에 대한 분석이 후퇴에 대한 분석과는 별도로 다루어져야만 할 필요성이 있다.

### 3. 연구 방법

#### 1) 연구 대상 및 기간

복지국가의 발달은 선진 자본주의 국가들에서 발전해 왔고 복지국가의 발달과정이나 위기를 설명하는 이론들 또한 이러한 국가들을 배경으로 하고 있기 때문에, 연구의 대상은 선진 자본주의 국가들이어야 한다. 본 연구의 분석에 이용된 연구대상 국가들은 24개 OECD 국가들(멕시코, 체코, 폴란드, 한국, 헝가리 제외) 중 12개 국가이다. 전체 OECD 국가들을 대상으로 하지 못하고 연구대상을 축소한 가장 큰 이유는 자료의 누락 때문이다.<sup>1)</sup> 본 연구는 비교 집단의 연구에서 보다 정확한 표본과 자료에 기초한 검증이 무엇보다도 중요하다는 것을 강조하는 휘트(Hewitt, 1977)의 제언에 기초하여 역사적인 변수들에 대해 정확한 자료를 갖고 있지 못한 국가들을 제외하고, 표본을 12개 국가로 제한하였다. 연구의 대상에 포함된 국가들은 독일, 덴마크, 미국, 벨기에, 스웨덴, 영국, 이탈리아, 일본, 캐나다, 프랑스, 핀란드, 호주 등이다. 한편, 연구의 기간은 1982년부터 1992년까지 11년이다. 전체 12개 국가들의 11년간의 자료 중 실제 분석에 사용된 국가들과 사례 수는 종속변수에 따라 다르게 나타나는데, 사회복지 총지출의 경우 12개국의 132개 사례이고, 소득보장 지출의 경우 10개국 110개 사례이며, 사회복지서비스 지출의 경우 11개국의 121개 사례이다.

#### 2) 자료 및 변수

본 연구는 세 가지 자료를 이용하였다. 우선 스티븐스(Stephens)가 중심이 되어 자

1) 본 연구는 사용된 분석방법의 특성상 한 국가가 특정 연도에 특정 변수에 대한 자료만이라도 누락되어 있을 경우, 그 국가의 전체 사례를 삭제할 수밖에 없다. 따라서 본 연구에 포함된 대상 국가들은 모든 연도에 대한 모든 변수의 자료가 완비되어 있는 국가들이다.

료를 수집하여 1997년에 일차적인 구성을 마친 *Comparative Welfare States Data Set*을 이용하였다. 이 자료는 1960년부터 1994년까지의 18개 서구 복지국가에 대한 자료와 함께 인구, 경제, 노동, 정치 등에 관련된 자료들을 포함하고 있다. 본 연구에서는 이 데이터의 사회·경제적 자료를 이용하였다. 한편, 복지지출과 관련된 자료는 OECD(1999)에서 최근 출간한 *Social Expenditure database*를 사용하였다. 본 논문에서는 데이터의 세부항목들을 사회복지 총지출, 소득보장지출, 그리고 사회복지서비스지출로 구분하여 이용하였다. 마지막으로 복지국가의 후퇴와 관련하여 최근 주목받고 있는 경제적 세계화에 대한 자료는 OECD(각 년도)에서 출간한 해외투자에 관한 자료를 이용하였다. 이 자료는 회원국들의 해외투자를 해외투자유출액과 해외투자유입액으로 구분해 연도별로 정리하고 있다.

본 연구에서 복지국가의 변화를 분석하기 위해 사용하는 종속변수는 사회복지 부분에 대한 정부지출이다. 앞서 논하였듯이, 복지국가의 변화에 대한 분석은 크게 세 측면, 첫째는 복지제도의 변화에 주목하여 가입규칙(*entitlement rule*)이나 비용/수혜 규칙(*cost/benefits rule*) 등이 어떻게 변화되었는가를 통해 복지국가의 변화를 분석하는 것, 둘째는 공공부문의 고용비율의 변화를 통해 복지국가의 변화를 추적하는 것, 셋째는 복지지출 변화를 통해 복지국가의 변화를 분석하는 것 등으로 나눌 수 있는데, 본 연구는 세 번째 방식의 분석을 선택한다. 첫 번째 방식은 복지국가의 변화를 구체적으로 표현하고 있는 제도를 분석한다는 점에서 가장 바람직하지만 사례 수가 많거나 또는 시계열의 자료를 이용할 경우 자료를 확보하기 어렵다는 단점을 갖는다. 두 번째 방식은 공공부문의 고용변화는 사회복지서비스 제도에 국한될 뿐 소득보장 제도의 변화와는 큰 관계가 없다는 점에서 한계를 갖는다. 세 번째 방식과 관련하여 지출변화는 인구구조의 변화나 경제상황의 변화 등 복지국가의 변화와는 무관한 것에 영향을 받을 수 있다는 비판이 있으나, 자료 취득의 용이함 및 장기간에 걸친 다수 사례의 분석과 전반적인 추이 제시 등에서 지출변화에 대한 분석은 다른 방법에 비해 상대적인 이점을 가지고 있다. 장기간에 걸친 다수의 사례를 분석하며 전반적인 추이를 파악하는 것을 목적으로 하는 연구의 취지에 맞추어 앞서의 두 방법에 따른 종속변수의 선정 대신 지출변화를 종속변수로 삼아 복지국가의 변화를 분석해 보았다. 사회복지 총지출에 대한 자료의 출처는 OECD(1999)에서 출간한 *Social Expenditure Database*이다.

복지국가의 지출은 크게 소득보장제도와 사회복지서비스제도를 통해 이루어진다. 양 제도의 발전정도는 그러나 복지국가의 발전과정에서 나라에 따라 큰 차이를 보이고 있는데, 스웨덴을 중심으로 한 북구 국가들의 경우 양 제도가 모두 국가의 책임으로 귀속됨에 따라<sup>2)</sup> 양 제도에 대한 국가의 지출이 크게 증가한 반면 다른 국가들의 경우는 주로 소득보장제도만을 중심으로 복지제도가 발전하였다. 이 점에서 총지출에 대한 분석만으로는 개별 국가의 복지지출 변화를 충분히 분석할 수 없기 때문에 본 논문에서는 두 제도들의 변화를 분석하기 위해서 지출을 두 부문으로 구분하여 분석하였다. 소득보장지출에 포함된 항목은 노령연금, 장애연금, 산업재해연금, 병가수당, 유족연금, 가족수당 등이며, 사회서비스 항목에 포함된 항목은 노령/장애자서비스, 가족서비스, 의료서비스 등이다. 총지출은 사회서비스 지출과 소득보장 지출 외에 노동시장정책과 기타 지출을 포함하고 있다.

독립변수로는 복지국가의 지출에 영향을 주는 것으로 선행연구에서 제시되고 있는 다섯 가지 범주 군에 속한 변수들을 사용하였는데, 다섯 가지 범주 군은 인구관련 변수들, 거시경제 변수들, 정치 변수들, 경제개방화 변수들, 그리고 복지국가 유형변수를 포함한다. 복지국가의 유형 분류에서는 본 연구는 에스평 안데르센의 삼분모델을 이용하였다. 물론 이 모델에 대해서는 동아시아의 특수성이나 남부유럽의 특수성을 반영하지 못하다는 비판이 존재하기는 하지만, 현재까지 가장 일반적으로 사용되는 모델일 뿐만 아니라 이 모델의 분석 대상들이 본 논문의 분석대상들을 대부분 포함하고 있다는 점에서 다른 모델보다는 본 논문의 연구목적에 부합된다고 판단하였다.<sup>3)</sup> 무엇보다도 에스평 안데르센의 모델은 사회복지서비스와 소득보장제도가 모두 발달한 국가군(사민주의)과 소득보장제도만 발달한 국가군(조합주의), 그리고 양 제도

2) 보다 근본적으로는 1950년대이래 경제성장이 급속히 진행되는 가운데 나타난 노동력 부족 현상에 어떻게 대응했는가에 따라 양 제도의 발전정도는 개별 국가마다 큰 차이를 보인다. 스웨덴을 중심으로 한 북구 국가들의 경우 노동력 부족 현상을 여성의 노동시장참여 증가를 통해 해결하고자 했다. 이는 결과적으로 여성의 가사서비스를 대체할 수 있는 사회복지서비스의 확대로 이어지게 되었다. 이에 반해 독일 등 대륙유럽의 국가들은 노동력 부족 현상을 주로 외국인노동자를 통해 해결하고자 시도했는데, 이는 결과적으로 여성의 활동을 가족 내로 제한하게 되어 사회복지서비스의 발전을 지체하는 결과를 초래하였다.

3) 최근 각광을 받고 있는 팔메(Palme, 1990)의 모델은 연금에 국한시키고 있다는 점에서 사회복지서비스의 분석에는 적합하지 않다.

모두 상대적으로 뒤 처진 국가들(자유주의)로 분석대상을 구분하고 있는데, 이러한 구분은 본 연구에서 복지지출을 소득보장지출과 사회복지서비스지출로 구분한 것과도 일맥상통할 수 있다는 장점을 갖는다. 연구 대상국가들 중 자유주의 복지국가 군에 속하는 국가들은 미국, 영국, 캐나다, 호주이고, 조합주의 복지국가 군에 속하는 국가들은 독일, 이탈리아, 일본, 프랑스, 핀란드이며, 마지막으로 사민주의 복지국가 군에 속하는 국가들은 덴마크, 벨기에, 스웨덴이다. 독립변수의 구체적 내용은 <표 1>과 같다.

### 3) 분석방법

본 연구는 먼저 기술적인 통계분석을 통해 변수들에 대한 일반적 특성들을 기술하였다. 기술적인 분석에서는 연도별로 GDP 대비 총 사회복지 지출의 비율, 소득보장

<표 1> 분석에 사용된 변수

구 분	유 형	변 수	측 정 방 법
종속변수		사회복지총지출	(소득보장지출 + 사회서비스지출 + 노동시장정책) / GDP
		소득보장지출	(노령연금 + 장애연금 + 산업재해연금+병가수당 + 유족연금 + 가족수당 지출) / GDP
		사회서비스지출	(노령/장애인서비스 + 가족서비스 + 의료서비스지출) / GDP
독립변수	인 구	제조업 고용비율	제조업취업인구/경제활동인구
		서비스업 고용비율	서비스취업인구/경제활동인구
		여성고용비율	여성취업인구/경제활동인구
		노령인구비율	노령인구/총인구
독 립 변 수	경 제	일인당 실질 GDP	In (GDP/총인구)
		재정적자비율	재정적자비율
		실업률	실업자인구/경제활동인구
정 치		좌파정당득표율	좌파정당 정당에 대한 투표율
		노조조직률	노동조합가입자수/임금생활자 수
세계화		개방성	(수출 + 수입액) / GDP
		자본이동	(해외투자유출액 + 해외투자유입액) / GDP
복지국가 유형	탈상품화 점수		에스평 안데르센의 복지국가의 세 가지 유형 (자유주의, 조합주의, 사민주의로 구분)

지출의 비율, 그리고 사회복지서비스 지출의 비율이 어떻게 변화하고 있는지 그 추이를 파악하고, 동시에 이러한 지출비율의 변화가 에스핑 앤데르센(Esping-Andersen, 1990)이 구분한 복지국가의 유형, 즉 자유주의 국가, 조합주의 국가, 사회민주주의 국가에 따라 어떻게 다르게 변화하였는지를 분석하였다. 두 번째로 본 연구는 독립변수들의 추이를 파악하였다. 세 번째로 본 연구는 Fuller-Battese Model을 활용하여 총 사회복지 지출의 비율, 사회복지 서비스 지출의 비율, 소득보장 지출의 비율에 영향을 미치는 요인들이 무엇인가에 대해 결합회귀분석(pooled cross-sectional time-series regression)을 시도하였다. 본 연구에서 사용되는 결합회귀분석의 공식은 다음과 같으며, 위의 분석을 위해 SAS Program의 Time Series Cross Section Regression을 이용하였다.

사회복지총지출, 소득보장지출, 사회복지서비스지출 =  $f$ (제조업 고용비율, 서비스업 고용비율, 여성고용비율, 노령인구비율, 일실GDP, 개방성, 좌파정당득표율, 노조조직률, 자본이동, 재정적자비율, 실업률, 복지국가유형)

$$Y_{it} = a + \sum_{k=1}^P X_{itk} \beta_k + U_{it}$$

여기서  $i$ 는 횡단면 자료의 수를 의미하는 것으로 본 연구의 경우, 종속변수에 따라 10개 국가에서 12개 국가까지 다르게 나타난다. 한편,  $t$ 는 시계열 자료의 수를 의미하는 것으로 본 연구는 1982년부터 1992년까지의 11개 년도의 사례를 포함하였다. 독립변수를 의미하는  $P$ 는 모두 13개이다.

본 연구의 분석방법은 위의 공식에서 오차항  $U$ 를 아래의 공식과 같이 가정하는 모형이다. 이는 횡단면 자료에 의한 오차와 시계열 자료의 오차가 결합된 것으로 파악하는 Fuller-Battesse 모형에 따른 것으로, 일반화 최소 자승법(Generalized Least Squares)에 의해 회귀 계수를 추정하고 있다.

$$U_{it} = v_i + e_I + \epsilon_{it}$$

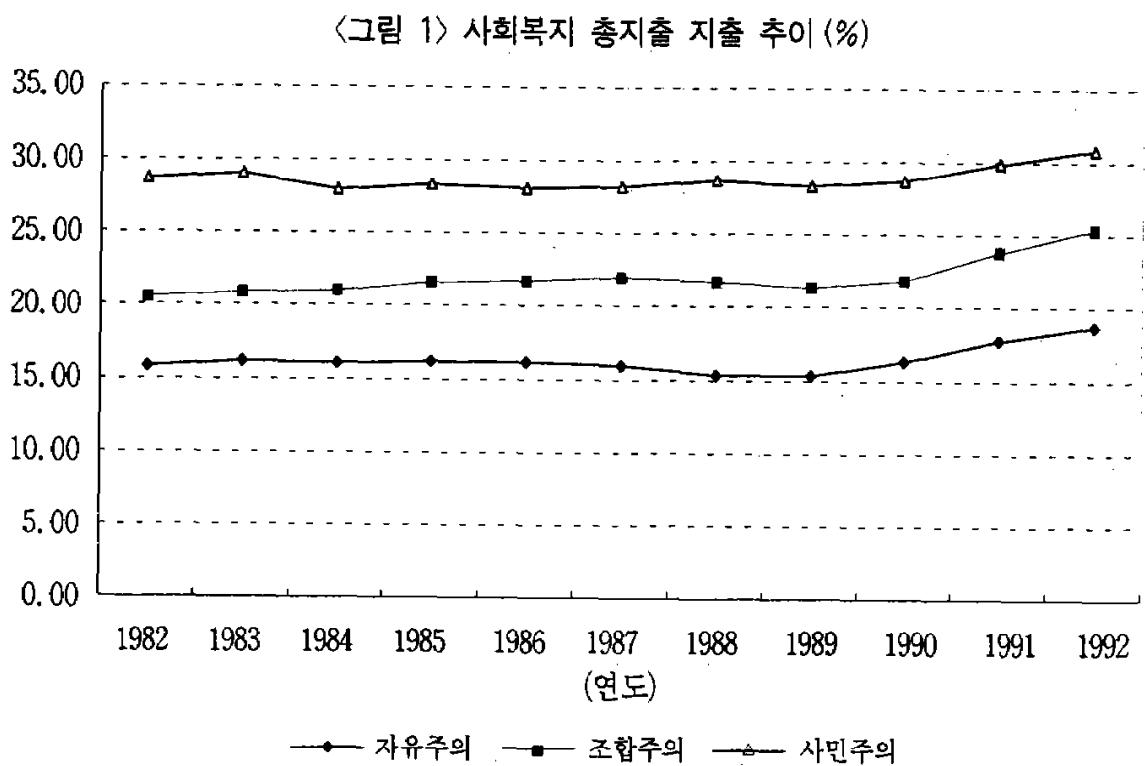
이러한 분석 방법을 사용하여 분석하는 데 있어, 본 연구는 먼저 모든 연구대상 국가들을 포함한 모델의 회귀 계수들을 측정하고, 그 후 자유주의 국가, 보수주의 국

가, 사민주의 국가 등 복지국가의 유형별로 회귀 계수를 측정하였다. 이처럼 각 유형별로 회귀 계수를 측정하는 방법은 보다 동질적인 모습을 가질 수 있는 각 유형에 대한 분석을 통해 연구의 분석을 보다 정확하게 할 수 있다는 점에서 본 연구와 같은 결합회귀분석 (*pooled cross-sectional time-series*) 자료의 분석에 매우 적절하다고 본다. 그리고 각 유형별로 회귀 계수를 측정하는 것은 각 유형에서 총 사회복지 지출비율, 사회복지 서비스 지출비율, 소득보장 지출비율의 변화를 예측하는 요인이 무엇이고 그 요인들이 각 유형에서 얼마나 다르고 얼마나 유사한가를 파악해 볼 수 있게 하는데 매우 유용할 것이다. 그러나 본 연구의 복지국가 유형별 분석은 각 유형에 속하는 사례수가 작아 추정치의 유의도를 떨어뜨릴 수 있다는 제한점을 갖고 있다고 본다.

#### 4. 기술적 분석 결과

##### 1) 사회복지비 지출 추이

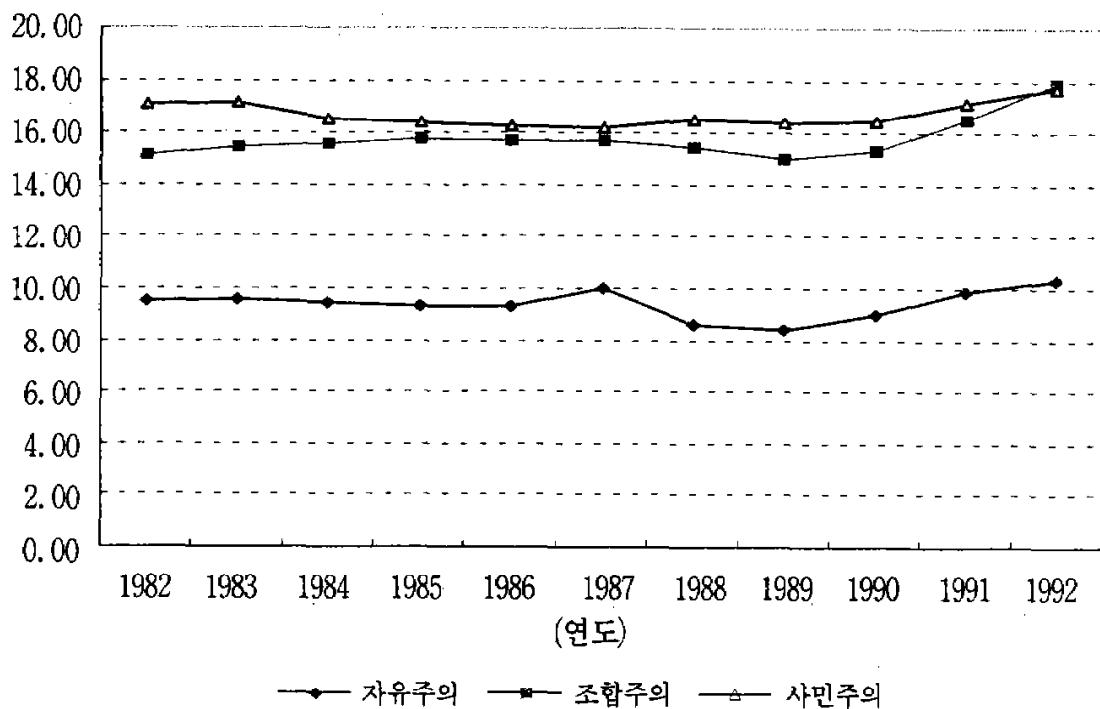
〈그림 1〉은 1982년부터 1992년까지 복지국가 유형별 사회복지 총지출의 추이를 보여주고 있는데, 전 연구기간 동안 사민주의 국가들의 총지출 수준이 자유주의와 조합주의 국가들에 비해 상대적으로 높음을 알 수 있다. 사민주의 국가들의 사회복지 총지출 비율은 1983~1984년과 1988~1989년의 기간을 제외(각 기간동안 약간 감소하고 있음) 한 전 기간동안 서서히 증가하는 추세를 보이며, 1990년 이후에는 급격하게 증가하고 있다. 1992년의 경우 사민주의 복지국가들은 GNP의 30.0% 이상을 사회복지부문에 지출하고 있다. 한편 조합주의 국가들과 자유주의 국가들의 GDP대비 사회복지 총지출 비율을 살펴보면, 조합주의 국가들의 경우 1987년부터 1989년까지의 기간에 조금 감소할 뿐 전 기간동안 꾸준히 증가하는 추세를 보이며, 자유주의 국가들도 1986년부터 1988년까지의 기간을 제외한 전 기간에서 서서히 증가하는 추세를 보이고 있다. 또한 조합주의 국가들과 자유주의 국가들 모두 1990년 이후 급속하게 증가하는 추세를 보이며, 1992년에는 각각 평균 GDP의 18.71%와 25.45%를 사회복지 부문에 지출하고 있다. 이러한 사회복지 총지출 비율 추이의 결과를 요약하면, 복지국가의 위기론과 관련된 일반적인 생각과는 달리 사회복지 총지출 비율의 축



소현상은 단기적인 현상일 뿐, 중장기적으로는 보여지지 않으며, 1990년대 이후에는 급속도로 증가하고 있다. 이와 더불어 복지국가 유형에 따른 사회복지 총지출의 차이는 전 연구기간 동안 관찰된다.

〈그림 2〉는 GDP 대비 소득보장 지출 비율의 연도별 추이를 복지국가 유형별로 구분하여 보여주고 있는데, 전반적으로 사민주의 국가들의 평균 비율이 조합주의와 자유주의 국가들보다 상대적으로 높게 나타나고 있다. 여기서 주목할 점은 조합주의 국가들의 소득보장 부분의 지출 수준이 사민주의 국가들과 거의 비슷하게 나타나고 있다는 점이다. 이는 조합주의 국가들의 소득보장제도가 사민주의만큼이나 발전했다는 점, 그리고 실업률을 낮추기 위한 전략으로 노동력공급을 축소시키는 전략을 추진했다는 점 등으로 인해 실업수당이나 조기퇴직 수당 등 소득보장에 대한 지출이 조합주의 국가들에서 빠르게 증가했기 때문으로 추정할 수 있다. 사민주의 국가들의 소득보장부분 지출 비율은 1983년 17.18%에서 1984년 16.53%로 떨어져 1990년까지 16.46%를 유지하지만 1991년 이후 급속하게 증가하고 있다. 그러나 조합주의 국가들의 경우, 소득보장지출 비율이 1982년부터 1987년까지 꾸준히 증가하여 사민주의 국가들과 유사한 수준을 보인다. 그 후 1989년까지 약간 감소하였다가, 1990년 이후 다시 급속하게 증가하여 1992년에는 사민주의 국가의 소득보장비율을 초과하고 있

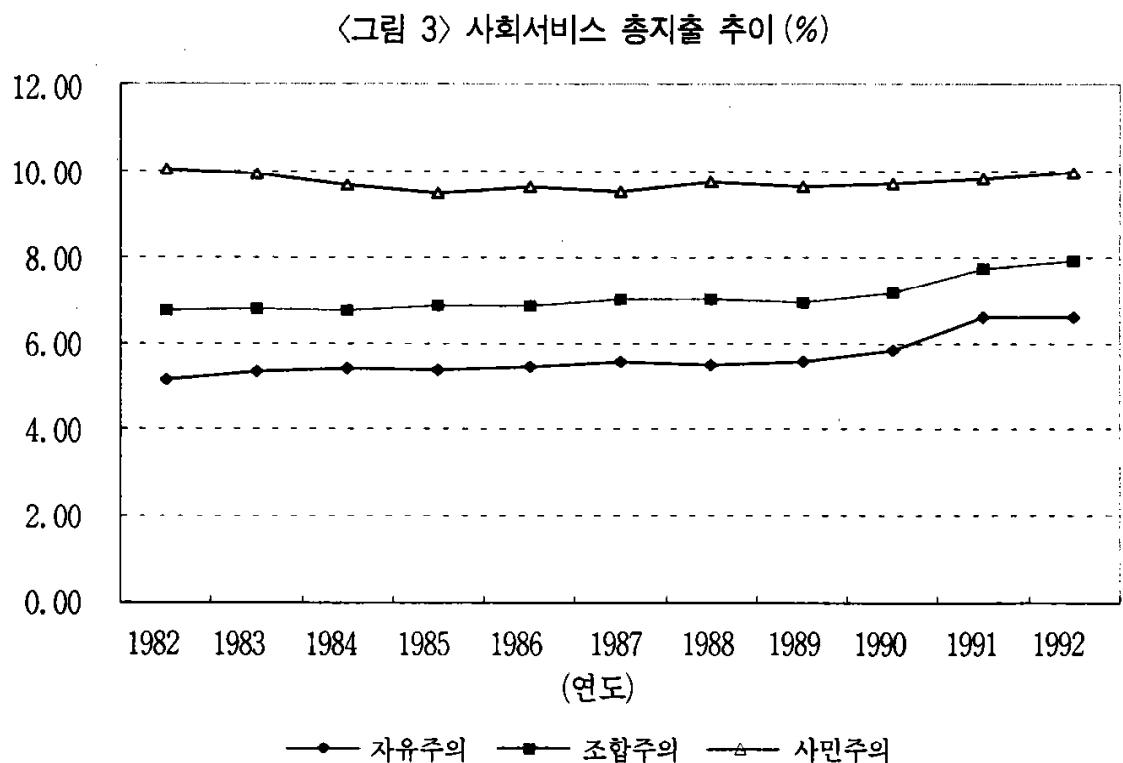
〈그림 2〉 소득보장 총지출 추이



다. 한편 자유주의 국가들도 1987년부터 1989년까지의 기간에 급속한 감소 추세를 보이다가, 1990년 이후 다시 급속하게 증가하는 추세를 보인다. 결국 소득보장지출 비율의 축소현상은 사민주의 국가의 경우 1980년대 초반에 나타나며, 조합주의와 자유주의 국가의 경우 1980년대 후반에 나타나고 있다. 1982년부터 1992년까지 소득보장지출 규모에 대한 차이는 사민주의와 조합주의 국가들간에는 축소되고 있는 반면, 자유주의 국가들과는 여전히 격차가 존재하고 있다.

복지국가의 유형별 사회복지서비스 지출 비율은 〈그림 3〉을 통해 알 수 있다. 그림을 통해 우선적으로 알 수 있는 점은 사민주의 국가들의 사회복지서비스 지출수준이 조합주의나 자유주의 국가들에 비해 상대적으로 매우 높게 나타나고 있다는 점이다. 그러나 유형별로 사회복지서비스 지출의 변화 추이를 살펴보면 약간의 차이를 발견할 수 있는데, 자유주의와 조합주의 국가들의 경우, 전 연구기간중 꾸준하게 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있는 반면, 사민주의 국가들의 경우, 1982년의 10.04%에서 조금 감소하여 1983년부터 1990년까지 9.7%대의 수준을 유지하다가, 1990년대부터 서서히 회복되고 있다.

앞에서 논의된 사회복지 지출에 관한 변화의 추이를 수치로 나타내면 〈표 2〉와 같다. 〈표 2〉는 1982년부터 1992년까지 연구대상국가들의 GDP 대비 사회복지 총지



〈표 2〉 사회복지비 지출

구분/년도	1982	1984	1986	1988	1990	1992
사회복지 총지출	21.67	21.68	22.01	21.93	22.26	25.02
자유주의	15.78	16.05	16.20	15.27	16.29	18.71
조합주의	20.58	20.99	21.74	21.80	21.86	25.45
사민주의	28.86	28.00	28.10	28.71	28.62	30.90
소득보장 지출	13.88	13.85	13.74	13.50	13.59	15.30
자유주의	9.47	9.46	9.31	8.58	8.98	10.29
조합주의	15.12	15.55	15.67	15.44	15.33	17.92
사민주의	17.06	16.53	16.26	16.50	16.46	17.69
사회서비스 지출	7.31	7.28	7.32	7.40	7.57	8.15
자유주의	5.14	5.41	5.45	5.48	5.84	6.57
조합주의	6.75	6.75	6.87	7.01	7.17	7.92
사민주의	10.04	9.67	9.63	9.72	9.70	9.96

지출 비율, GDP 대비 소득보장 지출 비율, GDP 대비 사회복지서비스 지출 비율의 연도별 추이를 복지국가의 유형별로 구분한 것이다.

위에서 논의된 사회복지지출 변화에 대한 분석을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 복지국가 위기론과 관련된 일반적인 생각과는 달리 1980년대 기간 내내 복지지출이 후퇴하고 있다고 판단할 수는 없다. 복지지출의 축소는 몇몇 연도에 그치고 있는 반면 대체적인 경향은 현상유지나 소폭의 증가로 요약될 수 있다. 이러한 결과는 마크룬드 (Marklund, 1988)나 알버 (Alber, 1988)의 연구 결과와 동일하다. 둘째, 앞서의 분석결과는 복지국가의 수렴현상 역시 나타나지 않고 있음을 보여주고 있다. 총지출의 경우 세 유형의 국가들에서 1980년대 내내 지출수준의 차이를 발견할 수 있었다. 그러나 소득보장 지출과 관련하여서는 사민주의 국가들과 조합주의 국가들 사이에 지출의 수렴현상이 나타나고 있다. 물론 자유주의 국가들은 여전히 다른 두 유형의 국가들에 비해 매우 낮은 지출비율을 기록하고 있다. 그러나 사회복지서비스 지출의 경우는 소득보장과는 달리 사회민주주의 국가들과 조합주의 국가들에서도 큰 격차를 보이고 있다. 이러한 결과는 사민주의 국가들은 점차 사회복지서비스 지출이 축소되어 조합주의 국가들과 유사해진다는 폰튜손과 클라이튼 (Pontusson & Clayton, 1998)의 주장과 상반되는 것이다.

## 2) 독립변수들에 대한 기술적 분석

〈표 3〉은 분석에 사용된 각 독립변수들의 평균값, 최소값, 최대값, 그리고 표준편차를 보여주고 있다. 연구기간동안 연구대상국가에서 보여지는 경제활동인구대비 산업인구 종사자 비율은 평균 27%이다. 제조업 고용비율의 최소값은 1992년 캐나다의 20%이며, 최대값은 1982년 프랑스의 39%이다. 한편, 경제활동인구 대비 여성고용비율과 총인구 대비 노인인구비율은 각각 평균 42%와 13%로 나타나고 있다. 한편, 일인당 GDP는 1990년 US 달러를 기준으로 평균 \$13,394.42이며, 최소값은 1982년 영국의 \$10,214이며, 최대값은 1989년 미국의 \$18,095이다. 연구기간 중 대상국가들의 좌파정당의 투표율은 평균 36%이며, 노조조직률은 평균 42%이다. 연구대상 국가들 중 노조조직률이 최저인 경우는 1991년과 1992년 프랑스의 7%이고 최대인 경우는 1992년 스웨덴의 88%이다. 한편, 실업률은 평균 7%이며, 최소값은 1989

〈표 3〉 독립변수들에 대한 기술적 분석

변수명	N	평균값	최소값	최대값	표준편차
제조업 고용비율	132	0.27	0.20	0.39	0.041
서비스업 고용비율	132	0.57	0.45	0.66	0.055
여성고용비율	132	0.42	0.34	0.48	0.035
노인인구비율	132	0.13	0.10	0.18	0.022
일인당 GDP	132	13,394.42	10,214.00	18,095.00	1,850.072
개방성	132	54.26	17.62	156.48	31.009
좌파정당득표율	132	36.25	0.00	56.50	14.265
노조조직률	132	0.42	0.07	0.88	0.232
자본이동	132	0.02	-0.003	0.09	0.019
재정적자비율	132	-31.72	-125.45	62.74	42.024
실업률	132	0.07	0.01	0.13	0.134

스웨덴의 1%이고, 최대값은 1993년과 1994년 핀란드의 13%인 것으로 나타났다.

〈표 4〉는 주요 독립변수들에 대한 복지국가 유형별 시간적 추이를 보여주고 있다. 전체 연구대상국가들의 여성고용인구의 비율은 1982년도 40.67%에서 점차로 증가하여 1992년에는 43.58%에 이르고 있다. 이러한 여성고용인구 비율은 전 연구기간 동안 사민주의 국가들에서 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 조합주의 국가들에서 가장 낮게 나타나고 있다. 노령인구의 비율은 1982년 13.00%에서 1990년에는 노령 사회를 상징하는 14.00%, 1992년에는 14.33%에 이르는 변화를 나타내고 있다. 노령인구의 비율에서도 사민주의 국가들은 그 비율이 가장 높고, 조합주의 국가들과 자유주의 국가들의 순으로 노령화 현상을 보여주고 있다. 한편 노조조직률의 변화 추이를 보면, 1982년에는 43.25%이나 1992년에는 42.08%로 전반적인 감소 추세를 나타내고 있다. 이러한 노조조직률은 복지국가 유형에 따라 큰 차이가 존재하는데, 특히 사민주의 국가들의 노조조직률이 자유주의와 조합주의 국가들의 2배 이상 높게 나타나며 전반적인 추이도 증가 추세를 보이고 있다. 재정적자비율은 전반적인 감소 추세를 보이다가 1992년에는 큰 폭의 상승이 있음을 알 수 있다. 1982년과 1992년 사이의 재정적자 변화추이를 살펴보면, 자유주의와 조합주의 국가들과는 달리 사민주의 국가들의 경우 그 비율이 감소 추세를 보이나, 1982년과 1984년에는 문제가 매우

심각했음을 알 수 있다. 마지막으로 연구대상국가들의 실업률 추이를 보면, 1984년을 기점으로 그 비율이 감소하는 추세이나, 1992년에 다소 큰 폭으로 상승하고 있다. 전반적으로 실업률이 상대적으로 높은 국가들은 자유주의 군에 속하는 국가들로서 1988년과 1990년을 제외하고 9%이상의 높은 실업률을 나타내고 있으며, 조합주의와 사민주의 국가들은 큰 차이가 없으나 1986년을 기점으로 사민주의 국가들의 실업률이 상대적으로 낮게 유지되고 있다.

〈표 4〉 주요 변수들의 시간적 변화 추이

구분/년도	1982	1984	1986	1988	1990	1992
여성고용인구	40.67	41.33	42.08	42.58	43.17	43.58
자유주의	40.00	40.50	41.75	42.75	43.25	43.75
조합주의	39.80	40.40	40.80	41.00	41.80	42.20
사민주의	43.00	44.00	44.67	45.00	45.33	45.67
노령인구	13.00	13.08	13.25	13.83	14.00	14.33
자유주의	11.50	11.75	12.00	12.50	12.50	13.00
조합주의	12.80	12.60	13.00	13.60	13.80	14.20
사민주의	15.33	15.67	15.33	16.00	16.33	16.33
개방성	55.85	58.30	52.47	52.15	53.46	52.94
자유주의	37.28	40.97	39.73	39.18	39.66	40.67
조합주의	41.81	47.60	41.28	40.59	42.65	43.00
사민주의	93.99	99.22	88.13	88.70	89.89	85.85
노조조직률	43.25	42.83	42.67	42.08	42.08	42.08
자유주의	33.50	31.80	31.00	30.30	29.80	28.00
조합주의	35.00	34.40	34.00	34.20	34.60	34.80
사민주의	70.00	71.67	72.67	71.00	71.00	73.00
재정적자비율	-50.67	-41.01	-29.18	-12.67	-15.55	-50.39
자유주의	-38.46	-43.62	-36.22	-9.26	-24.11	-58.53
조합주의	-36.97	-31.36	-27.40	-18.13	-12.52	-40.28
사민주의	-89.78	-53.60	-22.75	-8.11	-9.19	-56.40
실업률	7.75	8.08	7.83	7.00	6.25	8.83
자유주의	9.50	9.25	9.25	7.00	6.25	9.75
조합주의	5.80	7.20	7.40	7.60	6.20	8.60
사민주의	8.67	8.00	6.67	6.00	6.33	8.00

## 5. 결합회귀분석 결과

사회복지 총지출을 종속변수로 두고 결합회귀분석을 한 결과는 <표 5>와 같다. <표 5>는 전체 대상 국가들을 분석한 모델의 결과와 복지국가 유형별로 분석한 모델들의 결과를 보여주고 있다. 전체 모델에서는 복지국가들의 사회복지 총지출 변화가 서비스업 고용비율, 노령인구 비율, 노조조직률, 자본 이동, 실업률 등에 영향을 받는 것으로 나타났다. 통계적으로 유의미한 변수들 중에서 자본 이동을 제외한 모든 변수는 정적인 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 즉 서비스 산업에 종사하는 인구의 비율이 높을수록, 노령인구의 비율이 높을수록, 노조조직률이 높을수록, 실업률이 높을수록 사회복지 총지출의 비율은 높아지는 것으로 나타났다. 그러나 자본 이동이 많을수록 사회복지 총지출의 비율은 낮아지는 것으로 나타났다. 자본 이동의 이러한 영향력에 대해서 스트라이커(Stryker, 1998)와 올슨(Olsen, 1996)은 자본 이동의 증가로 인해 각 국가에서 복지와 관련된 노동과 자본간의 세력관계가 노동에 부정적인 방향으로 변화를 주고 결국 이것이 복지 지출의 감소를 가지고 온다고 주장하고 있는데 본 연구의 결과는 이러한 주장을 지지하는 것으로 볼 수 있다. 총지출과 관련하여 가장 영향력이 큰 변수는 노령인구 비율과 실업률로서 이 두 변수가 총지출의 상당 부분을 설명하는 것으로 나타났다. 그리고 다른 변수들이 통제되었을 때 복지국가의 유형별 구분은 통계적으로 유의미한 수준에서 차이를 갖지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 기술적 분석 <그림 1>의 복지국가 유형별 사회복지 총지출 추이의 결과와는 다소 다른 것인데, 이는 다른 독립변수들이 통제될 경우 복지국가 유형구분 변수의 유의미도가 감소하는 것을 나타내는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 전체모델에서 다른 독립변수들을 모두 제외하고 복지국가 유형의 두 dummy 변수들만을 포함한 뒤, 분석을 실행할 경우 두 변수(자유, 조합) 모두 통계적으로 유의미한 것(각각의 p value는 0.004와 0.099)으로 나타났다.

한편 총지출에 대한 각 변수들의 통계적인 유의미성과 영향력은 복지국가 유형에 따라 다르게 나타났다. 자유주의 국가들에서는 여성고용비율, 일인당실질 GDP, 노조조직률, 자본이동, 재정적자비율이 유의미한 변수인 것으로 나타났고, 조합주의 국가들에서는 일인당실질 GDP, 좌파정당 득표율, 노조조직률, 재정적자비율, 실업률 등이 유의미한 변수인 것으로 나타났으며, 사회민주주의 국가들에서는 서비스업

고용비율, 개방성, 실업률 등이 유의미한 변수인 것으로 나타났다. 자유주의 국가들의 분석에서 계수 값이 큰 변수들로는 여성고용비율, 노조조직률, 자본이동인 것으로 나타났고, 조합주의 국가들에서는 실업률과 노조조직률인 것으로 나타났으며, 사회민주주의 국가들에서는 실업률과 서비스업 고용비율인 것으로 나타났다. 사회민주주의 국가들에서 서비스업 고용비율의 영향력이 큰 이유는 대부분의 3차 산업이 공공부문에 포함되어 있어 이 부분의 증가가 복지 지출의 증가로 이어지기 때문인 것으로 추정할 수 있다.

총지출 분석 결과 중 흥미로운 사실은 흔히 복지국가를 후퇴시키는 요인으로 인식되고 있는 경제적 세계화의 경우 그 효과가 미미하다는 점이다. 우선 개방성의 경우 총지출에 대해 어떠한 통계적 유의미성을 보여주지 못하고 있으며, 자본이동의 경우

〈표 5〉 사회복지 총지출 분석

변 수	전체 모델		자 유		조 합		사 민	
	계수	SE	계수	SE	계수	SE	계수	SE
산업인구	-0.062	0.585	-1.544	1.060	0.970	1.043	0.241	0.345
서비스업 고용비율	0.935 #	0.504	-1.103	1.127	0.825	0.773	2.709 ***	0.569
여성고용비율	0.393	0.552	2.724 **	0.887	-1.229	1.036	-0.796	0.688
노령인구	2.239 **	0.867	1.023	1.468	0.151	1.085	-1.570	0.961
일실GDP	-0.112	0.130	0.506 *	0.239	0.410 *	0.169	0.013	0.167
개방성	0.001	0.001	0.002	0.003	-0.002	0.003	-0.002 *	0.001
좌파정당득표율	-0.001	0.001	0.004	0.003	-0.008 ***	0.002	0.002	0.002
노조조직률	0.635 ***	0.164	1.574 **	0.565	1.118 ***	0.269	0.038	0.255
자본이동	-0.751 **	0.284	-1.036 #	0.543	-0.191	0.859	-0.320	0.243
재정적자비율	-0.001	0.001	-0.002 **	0.001	-0.001 **	0.000	0.000	0.000
실업률	1.877 ***	0.449	0.944	0.993	2.061 *	0.931	4.063 ***	0.421
자유	-0.262	0.162						
조합	0.078	0.155						
상수	2.780	1.071	-3.046 #	2.015	-1.178	1.430	1.910	1.433
RSQ	0.6448		0.7471		0.8603		0.9290	
횡단사례수	12		4		5		3	
시계열사례수	11		11		11		11	

주 : # p < 0.1, \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

도 자유주의 유형에서만 통계적인 유의미성을 갖고 있다. 개방성이 복지국가의 후퇴와 무관하다는 주장은 이미 소국이론(*Small State Theory*)에서 주장된 바 있지만 자본이동이 복지국가 유형에 따라 효과가 상이하다는 것은 새롭게 발견된 사실이다. 또 다른 흥미로운 사실은 재정적자의 증가가 복지국가에 대해 갖는 효과 역시 복지국가 유형별로 상이하게 나타난다는 것이다. 자유주의 국가나 조합주의 국가의 경우, 재정적자의 증가가 총지출의 축소를 가져오지만 사민주의의 경우는 재정적자가 총지출과 관련성이 없는 것으로 나타나고 있다. 아이버슨과 웬(Iversen & Wren, 1998)이 주장하는 바처럼 사민주의 국가의 경우는 자본이동증가나 재정적자의 증가에도 불구하고 소득평등과 실업률을 낮추는 전략을 추진하고 있는데, 본 연구의 결과는 이러한 전략의 반영을 나타내는 것으로 해석할 수 있을 것 같다.

소득보장 지출 비율을 종속변수로 두고 결합회귀분석을 한 결과는 <표 6>과 같다. 전체 모델에서는 복지국가들의 소득보장 지출 변화가 서비스업 고용비율, 노령인구 비율, 실업률 등에 영향을 받는 것으로 나타났으며, 모두 정적인 영향력을 갖고 있는 것으로 나타났다. 즉 서비스 산업에 종사하는 인구의 비율이 높을수록, 노령인구의 비율이 높을수록, 실업률이 높을수록 소득보장 지출의 비율은 높아지는 것으로 나타났다. 그리고 자유주의 국가들의 소득보장 지출 비율이 사회 민주주의 국가들의 소득보장 지출 비율에 비해 보다 낮은 것으로 나타났다. 소득보장 지출과 관련하여 가장 영향력이 큰 것은 실업률, 노령인구 비율, 서비스업 고용비율로서 이 세 변수의 변화가 소득보장 지출의 상당 부분을 설명하는 것으로 나타났다. 이는 노령인구의 증가와 실업자 증가와 같은 소득 상실 집단의 증가가 사회보험으로 대표되는 소득보장 지출의 증가를 가져옴을 나타내는 것이다.

소득보장에 대한 각 변수들의 통계적인 유의미성과 영향력은 복지국가의 유형별로 다르게 나타났다. 자유주의 국가들에서는 여성고용비율, 자본이동, 실업률이 유의미한 변수인 것으로 나타났고, 조합주의 국가들에서는 좌파정당득표비율, 노조조직률, 재정적자비율이 유의미한 변수인 것으로 나타났으며, 사민주의 국가들에서는 서비스업 고용비율, 개방성, 실업률 등이 유의미한 변수인 것으로 나타났다. 자유주의 국가들의 분석에서 계수 값이 큰 변수들로는 여성고용비율, 실업률, 자본이동인 것으로 나타났고, 조합주의 국가들에서는 실업률인 것으로 나타났으며, 사민주의 국가들에서는 실업률, 서비스업 고용비율, 여성고용비율인 것으로 나타났다. 여성고용비율

변수의 계수 값이 자유주의 국가들과 사민주의 국가들 간에 상이하게 나타나는 이유는 자유주의 국가들의 경우 여성의 노동시장의 참여가 비정규직과 같은 불안정한 직종에 집중되어 국가로부터의 소득지원을 필요로 하는 반면, 사민주의 국가들의 경우 여성들이 공공부문과 같은 비교적 안정적인 직종에 고용되기 때문에 별도의 소득지원이 필요하지 않기 때문인 것으로 추정된다. 복지국가의 세 유형을 비교한 결과, 자유주의, 조합주의, 사민주의 국가들 모두에서 소득보장 지출 수준에 실업률이 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 모든 복지국가들이 실업과 같은 사회적 위험을 극복하기 위하여 실업보험 등의 제도적 장치를 완비하고 있어 실업의 증가가 소득보장 지출의 증가를 초래하는 것으로 생각할 수 있다.

한편, 소득보장 지출의 경우 재정적자의 효과는 조합주의와 사민주의에서만 통계

〈표 6〉 소득보장 지출 분석

변 수	전체 모델		자 유		조 합		사 민	
	계수	SE	계수	SE	계수	SE	계수	SE
제조업 고용비율	1.372	0.899	2.262	1.934	2.124	1.772	-0.176	0.721
서비스업 고용비율	2.266 **	0.846	0.742	1.921	2.332	1.467	5.084 ***	1.057
여성고용비율	-0.566	0.829	5.274 **	1.670	-2.619	1.624	-4.011 **	1.341
노령인구	2.848 *	1.290	-0.091	2.456	0.573	1.783	-3.648 #	1.920
일실GDP	-0.431 #	0.232	0.159	0.476	0.005	0.314	-0.332	0.333
개방성	-0.001	0.001	-0.002	0.005	-0.001	0.003	-0.002	0.001
좌파정당득표율	0.001	0.002	0.004	0.008	-0.008 **	0.003	0.004	0.004
노조조직률	0.261	0.186	1.041	1.087	0.976 *	0.387	0.976 *	0.456
자본이동	-0.625	0.456	-2.361 *	0.910	-0.266	1.274	-0.272	0.474
재정적자비율	0.001	0.001	-0.001	0.002	-0.002 ***	0.001	0.001 *	0.000
실업률	3.166 ***	0.692	3.461 *	1.608	2.457 #	1.448	7.125 ***	0.795
자유	-0.450 **	0.156						
조합	0.128	0.140						
상수	4.618	1.751	-3.137	3.921	1.627	2.138	4.068	2.830
RSQ	0.6340		0.7173		0.8737		0.9187	
횡단사례수	10		3		4		3	
시계열사례수	11		11		11		11	

주 : # p < 0.1, \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다. 그러나 두 유형에서 보여지는 계수의 효과는 정(+)과 부(-)로 상반된 모습을 보여주고 있는데, 이는 조합주의의 경우 건전재정을 강조하기 때문에 적자의 증가가 복지지출의 감소로 이어지는 반면, 사민주의에서는 건전재정에 대한 정책적 우선권이 약하기 때문에 적자의 증가에도 불구하고 복지지출의 증가가 발생될 수 있음을 나타내는 것으로 해석할 수 있다.

사회서비스 지출을 종속변수로 두고 결합회귀분석을 한 결과는 <표 7>과 같다. 전체 모델에서 보여지는 복지국가들의 사회서비스 지출에 영향을 미치는 변수들은 여성고용비율, 노령인구 비율, 노조조직률, 자본 이동 등으로 나타났다. 사회복지 총지출과 마찬가지로 통계적으로 유의미한 변수들 중에서 자본 이동을 제외한 변수 모두는 정적인 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 결국 여성고용비율이 높을수록, 노령인구비율이 높을수록, 노조조직률이 높을수록, 사회복지 서비스 지출의 비율은 증가하지만, 자본 이동이 많을수록 비율은 낮아지는 것으로 나타났다. 자본 이동의 이러한 영향력은 사회복지 총지출의 경우와 같은 것으로 앞서의 해석이 동일하게 적용될 수 있을 것으로 본다. 또한 다른 변수들이 통제되었을 때 사회복지서비스 지출 비율에 있어서 복지국가 세 유형은 통계적으로 유의미한 수준에서의 차이를 갖지 않는 것으로 나타났다. 그러나 다른 변수들을 통제시키지 않는 경우, 사회복지서비스 지출에 대한 복지국가 유형별 차이는 통계적으로 유의미하게 나타난다. 즉 자유와 조합 변수의 통계적인 유의미도가 각각 0.004와 0.056인데, 이러한 차이는 <그림 3>에서 쉽게 인식될 수 있다.

복지국가의 유형별 분석을 살펴보면, 자유주의 국가들에서는 노령인구비율, 개방성, 좌파정당득표율, 자본이동, 실업률이 유의미한 변수인 것으로 나타났고, 조합주의 국가들에서는 제조업고용비율, 서비스업 고용비율, 좌파정당득표율, 노조조직률, 적자비율, 실업률 등이 유의미한 변수인 것으로 나타났으며, 사민주의 국가들에서는 개방성, 적자비율, 실업률 등이 유의미한 변수인 것으로 나타났다. 사회복지서비스의 경우 일반적으로 여성의 경제활동 참여 증가로 인해 지출의 증가를 초래하는 것으로 알려져 왔다. 그러나 본 연구의 분석 결과에 따르면 여성의 경제활동 참여 증가는 사회복지서비스 지출에 대해 갖는 정적인 효과는 사민주의 국가들에서만 유의미한 수준에 근접한 정도에서 그러한 효과가 있는 것으로 보여진다. 그러나 자유주의와 조합주의의 경우 여성의 경제활동 참여 증가는 사회복지서비스의 지출과 무관하다.

사민주의 국가의 경우, 여성의 경제활동 참여에 따른 복지욕구들이 국가의 사회복지 서비스를 통해 충족되기 때문에 여성고용비율의 증가가 사회복지서비스 지출증가로 이어지는 것으로 이해할 수 있다. 한편 적자비율 변수의 경우, 사민주의 국가들과 조합주의 국가들에서만 사회복지서비스의 지출에 부정적 영향을 주는 것으로 나타나고 있다.

실업률의 경우 자유주의와 조합주의 유형에서는 실업률이 증가할수록 사회복지서비스의 지출을 증가시키는 것으로 나타나는 반면 사민주의에서는 지출을 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 사민주의 국가들의 공공부문 고용이 갖고 있는 특징에 기인하는 것으로 해석할 수 있는데, 사민주의 국가들에서는 사회복지서비스 부문의 고용이 공공부문 고용의 대부분을 차지하고 있을 뿐만 아니라 전체 고용에서 차지하는 비율

〈표 7〉 사회복지서비스 지출 분석

변 수	전체 모델		자 유		조 합		사 민	
	계수	SE	계수	SE	계수	SE	계수	SE
제조업 고용비율	-0.874	0.879	1.039	2.748	2.836 *	1.284	-0.205	0.850
서비스업 고용비율	0.726	0.738	2.016	2.394	3.233 ***	0.883	-2.160 #	1.148
여성고용비율	2.079 **	0.786	-0.653	1.715	-0.223	1.133	2.641 #	1.430
노령인구	4.253 ***	1.275	9.031 **	2.800	1.813	1.312	3.645 #	2.031
일실GDP	-0.181	0.188	0.677	0.570	0.018	0.203	-0.001	0.334
개방성	-0.001	0.001	0.021 **	0.006	0.002	0.002	-0.003 *	0.001
좌파정당득표율	0.003	0.002	0.016 **	0.005	-0.006 **	0.002	0.001	0.004
노조조직률	0.423 *	0.213	0.615	1.233	0.572 *	0.272	-0.563	0.508
자본이동	-0.668 **	0.439	-2.240 *	1.013	-1.629	1.001	0.318	0.497
재정적자비율	-0.001	0.001	0.001	0.001	-0.001 *	0.001	-0.001 **	0.001
실업률	-0.175	0.676	4.459 *	2.134	2.311 *	1.107	-2.410 **	0.897
자유	-0.034	0.182						
조합	0.182	0.166						
상수	1.623	1.543	-8.784	5.287	-1.172	1.623	2.668	2.648
RSQ	0.4927		0.7909		0.7844		0.6649	
횡단사례수		11		3		5		3
시계열사례수		11		11		11		11

주 : # p < 0.1, \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

이 다른 유형의 국가들에 비해 매우 높다는 특징을 갖고 있다. 이러한 상황에서 실업률이 증가하는 것은 민간부문에서의 실업뿐만 아니라 공공부문에서의 실업을 동시에 수반하는 것인데, 공공부문의 실업은 사회복지부문의 고용감소를 의미하기 때문에 사회복지서비스의 지출감소를 초래할 수 있게 되는 것으로 해석할 수 있다.

지금까지의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 경제적 요인들의 영향력은 세 유형에 따라 차이를 갖고 있음이 확인되었다. 자유주의와 조합주의 유형의 경우 재정적자비율이나 일인당 실질 GDP 등 경제적 요인에 의해 복지지출이 영향을 받는 반면, 사민주의 유형의 경우는 경제적 요인들의 영향력이 크게 두드러지지 않았다. 사민주의 유형의 재정적자가 전반적으로 크다는 점은 이들 국가에서 정부 정책의 우선순위 설정이 다름을 보여주는 것으로 이해할 수 있다. 아이버슨과 웬(Iversen & Wren, 1998)이 주장하듯 사민주의 국가는 소득평등을 선호하는 반면, 자유주의 국가들은 균형예산을 선호한다. 이점에서 경제적 위기 즉 재정적자의 증가나 자본이동의 증가 등으로 인해 균형예산이 불가능해지는 경우 자유주의 국가들은 복지지출을 축소하는 경향을 보이는 반면 사민주의 국가들은 적자의 증가에도 불구하고 복지지출을 유지하는 경향을 보이게 되는 것이다. 특히 경제적 세계화와 관련된 변수인 자본이동의 경우 자유주의 유형에서만 복지지출에 영향을 줄 뿐 다른 두 유형에서는 거의 영향을 주지 못하는 것으로 나타났는데, 이러한 결과로 볼 때 경제적 세계화로 인해 복지국가가 후퇴할 것이라는 주장은 특정 유형의 복지국가에만 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

둘째, 정치적 요인이 복지지출에 대해 갖는 효과 역시 복지국가의 유형에 따라 상이한 것으로 나타났는데, 조합주의에서 그 영향이 광범위하게 나타난 반면 자유주의와 사민주의에서는 그 영향력이 미미하다는 점을 알 수 있다. 조합주의에서 정치적 변수의 영향력이 강하게 나타나고 있다는 점은 조합주의 국가들의 정책 목표가 소득평등과 균형예산이라는 점에서 이해 가능한데, 조합주의 국가들에서 두 목표 중 무엇을 우선시 하는가는 소득평등을 추구하는 노동자계급과 균형예산을 강조하는 자본가 계급사이의 세력관계에 따라 다르게 나타난다. 즉 조합주의 국가들에서 노동자 계급의 권리지원 증가는 곧바로 복지지출의 증가로 이어지는 반면, 힘의 역전은 복지지출 축소로 이어질 수 있다. 본 연구의 결과는 이러한 경향성의 반영인 것으로 이해해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 실업률이나 노령인구비율 등 복지지출의 증가요인들은 사민주의에서 그 영향력이 광범위함을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 사민주의 유형이 다양한 지출 축소의 압력에도 불구하고 이에 저항하는 능력이 강하다는 점을 보여주는 것으로, 사민주의 유형의 이러한 특징에 대해서는 현재까지 권력자원이론(*power resource theory*)나 제도중심적 복지국가론을 통해 설명되고 있지만 보다 심도 깊은 연구가 필요한 주제이다.

넷째, 지출부문별 분석결과는 총지출이나 소득보장지출과는 달리 사회복지서비스 지출에 대해 지출감소를 초래하는 변수들의 영향력이 사민주의에서만 큰 것을 알 수 있다. 이는 사민주의 유형의 경우 사회복지서비스 지출이 다른 유형에 비해 큰 비중을 차지하고 있다는 점, 그리고 사회보험으로 대표되는 소득보장제도의 경우 가입자에 대해 일종의 재산권이라는 관념을 심어주기 때문에 쉽게 지출을 줄일 수 없다는 점 등으로 인해 복지지출 축소의 요인이 발생할 경우 사회복지서비스에 지출을 집중하기 때문으로 해석된다. 다른 두 유형의 경우 사회복지서비스지출은 많은 부분을 차지하지 않고 있기 때문에 복지지출에 대한 논란이 있을 경우도 지출감소에 대한 효과가 미미하다는 점으로 인해 지출 축소의 주된 대상이 되지 않는다.

전반적으로 본 연구의 결과들이 의미하는 바는 경제위기, 정치적 갈등, 인구학적 변화 등 복지국가 복지지출의 변화를 초래하는 요인들이 실제로 복지국가의 복지지출 변화에 영향을 미치는 정도는 복지국가의 유형에 따라 상이할 수 있다는 점이다. 즉 자유주의 유형의 경우는 경제상황의 변화에 따라 복지지출이 변화할 가능성이 큰 반면, 조합주의의 경우는 노동과 자본간의 갈등이 복지지출의 크기를 결정할 수 있다는 것이다. 사민주의의 경우는 경제적 변화나 정치적 상황의 변화에 비교적 둔감하다는 점에서 주로 인구학적 변화나 직업구조의 변화 등에 적응하기 위해 복지국가의 지출이 변화될 가능성이 크다는 점이 인식된다.

## 6. 결 론

본 연구는 1982년부터 1992년까지 12개 복지국가들의 사회복지 관련 지출 비율의 변화 추이를 살펴보고, 지출 비율에 영향을 미치는 요인들이 무엇인지를 파악하여

보았다. 복지국가 위기론에 의하면 복지국가는 경제적 세계화, 생산조직의 변화, 그리고 직업구조의 변화 등으로 인해 축소될 수밖에 없다고 주장한다. 그러나 복지국가의 지출변화에 대한 분석은 지출이 1980년대 초 및 중반의 감소세에서 1980년대 후반들어 증가세로 돌아서고 있음을 보여주고 있다. 이러한 결과가 정확하게 복지국가가 후퇴하였는지, 또는 확대하고 있는지에 대해서는 제도에 대한 분석을 시도하지 않은 본 논문 연구결과만으로는 명확한 대답을 하기 힘들다. 가설적으로 본 논문에서는 이러한 변화를 두 가지로 해석해 볼 수 있다고 제안한다. 첫째, 1980년대 초·중반 동안 복지지출의 감소는 복지제도의 후퇴와 분명하게 연관되는 반면 1980년대 후반 아래로의 증가는 변화된 제도하에서의 자연적 증가라고 해석해 볼 수 있다. 그렇다면 복지국가는 분명 1980년대를 통해 후퇴했다고 판단할 수 있을 것이다. 둘째, 1980년대 초·중반 동안 복지지출의 감소는 복지제도의 후퇴와 관련되지만 1980년대 후반 아래의 증가는 복지제도의 원상회복에 따른 것으로 이해해 볼 수 있다. 그렇다면 복지국가는 1980년대 후퇴와 회복을 반복했다고 해석할 수 있을 것이다.

한편, 복지국가의 유형별 차이점에 대한 분석의 결과는 사회복지 총지출과 사회복지서비스 지출의 경우, 사민주의, 조합주의, 그리고 자유주의 국가들간에 차이가 있는 것으로 파악되었다. 그러나 소득보장 지출의 경우, 조합주의 국가들이 사민주의 국가들의 지출 수준만큼 높은 비율에서 소득보장을 위해 지출하고 있으며, 자유주의 국가들은 여전히 다른 두 유형의 국가들에 비해 매우 낮은 지출비율을 유지하고 있었다.

Fuller-Battese Model을 이용한 사회복지 관련 지출 비율에 대한 결합회귀 분석의 결과, 총 지출 비율에 있어 노령인구 비율과 같은 인구 변수, 노조조직률과 같은 정치 변수, 실업률과 같은 경제 관련 변수가 전체 국가들 및 각 복지 국가 유형에서 전반적으로 통계적인 유의미성을 갖는 것으로 밝혀졌다. 소득보장 지출 비율에 있어서는 서비스업 고용비율과 노령인구 비율과 같은 인구 변수, 실업률과 같은 경제 변수가 전체 국가들 및 각 복지 국가 유형에서 전반적으로 통계적인 유의미성을 갖는 것으로 나타났다. 그리고 사회서비스 지출 비율에 있어서는 서비스업 고용비율, 여성 고용비율, 노령인구 비율 등의 인구 변수가 전체 국가들 및 각 복지 국가 유형에서 전반적으로 통계적인 유의미성을 갖는 것으로 밝혀졌다. 한편 다른 변수들의 영향력을 통제한 상황에서의 복지국가 유형에 따른 영향력을 정리해 보면, 소득보장 지출

비율에서는 자유주의 국가들이 조합주의 국가들과 사민주의 국가들에 비해 통계적으로 유의미한 정도에서 낮은 지출 비율을 갖는 것으로 나타났다.

사회복지지출에 대한 앞서의 분석을 통해 복지국가의 유형에 따라 상이한 변수들이 지출에 영향을 주고 있음을 확인할 수 있었는데, 전반적으로 소득평등과 균형예산이라는 두 목표 중 무엇을 강조하느냐에 따라 유형별로 지출에 영향을 주는 변수들은 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 즉 일반적으로 균형예산을 강조하는 조합주의나 자유주의의 경우 균형예산과 관련된 경제성장률이나 실업률 재정적자 비율 등이 사회복지지출의 대해 영향력을 크게 행사하는 반면, 소득평등을 강조하는 사민주의의 경우는 균형예산에 관련된 변수들보다는 주로 인구사회학적 변수들이 사회복지지출에 대해 갖는 효과가 크게 나타나고 있다.

본 연구의 결과가 우리나라에 대해 함의하는 바는 다음과 같다. 첫째, 본 논문이 분석한 바처럼 복지국가에 대한 다양한 위기론에도 불구하고 이들 복지국가에서 복지지출은 꾸준히 유지되고 있다. 현재 복지국가의 후퇴를 추동할 수 있는 요인들로 주장되어져 왔던 경제적 세계화나 재정적자 등이 위에서 보았던 복지국가들의 복지지출을 실제로 축소시키는 경우는 제한적인 것으로 나타났다. 그러나 한국의 경우 위기론이 주장되며 복지국가의 확대를 경제적 부담으로만 파악해 복지국가의 확대를 늦추려는 경향성이 있는데, 이러한 현상은 재정적자의 문제가 심각한 상황에서도 복지지출 축소의 현상을 갖지 않는 복지국가들의 경험을 볼 때 적절하지 않은 것이라고 볼 수 있다. 복지국가들의 경험에 기초해 볼 때, 오히려 우리에게 필요한 것은 노령인구의 증가나 여성의 경제활동 참가율 증가 등으로 인해 발생하고 있는 복지 수요를 최단기간 내에 충족시키고자 하는 노력을 경주하는 것이라고 생각한다.

둘째, 일단 복지제도가 형성되고 나면 후퇴나 다른 유형으로 변화시키는 것이 무척 어렵다는 결과들에 비추어 볼 때, 앞으로 우리나라도 어떤 유형의 복지국가로 발전시킬 것인가에 대해 보다 심사숙고하면서 이에 대한 국민적 합의를 도출해 내는 작업을 수행해야 할 필요성이 크다고 생각한다. 그리고 어떤 유형의 복지국가를 만들 것인가와 관련하여 보다 많은 사회·경제적 변수들을 고려해야만 할 필요성이 있음을 위의 분석 결과는 함의하고 있다. 본 연구 결과에 의하면 상이한 유형에 대해 상이한 변수들이 영향을 주는 것으로 나타나고 있는데, 앞으로 우리 현실 상황에 대해 보다 넓고 깊은 이해를 가지면서 우리에게 적합한 복지국가가 무엇인지를 탐색해 나가는

작업이 이루어져야 할 것이다. 또한 우리나라가 본 논문에서 구분한 세 가지 유형 중 하나에 집착할 필요는 없다고 본다. 왜냐하면 세 가지 유형 모두 독특한 역사적 배경 속에서 발전하였고 각각 장·단점을 가지고 있기 때문이다. 자유주의의 경우 복지국가의 다른 두 유형에 비해 지출이 탄력성을 보이고 있지만 소득재분배의 악화라는 문제에 직면하고 있다. 사민주의의 경우 복지지출이 외적 환경의 변화에도 불구하고 꾸준히 유지되는 모습을 보이고 있지만 재정적자의 증가라는 문제에 직면해 있다. 조합주의의 경우도 지출을 꾸준히 유지시키고 있다는 특징을 보이지만 현실적으로 실업률이 증가한다는 문제에 직면해 있다. 따라서 세 모델의 장단점은 무엇인지, 그리고 그것들이 한국에서 얼마나 현실성이 있는지에 대해 보다 상세한 탐구를 하면서 우리의 방향을 정립할 필요성이 있을 것으로 생각한다. 어떤 복지국가를 만들 것인가와 관련하여 한 가지 강조하고 싶은 부분은 무엇보다도 사회복지서비스에 대해 보다 큰 관심과 대비책을 가져야 할 필요성이 크다는 것이다. 본 연구의 결과 사회복지서비스는 제도가 완비된 사민주의 모델을 제외하고는 노령인구나 여성의 경제활동 참여 증가로 인해 꾸준히 증가하는 모습을 보여왔다. 노령인구나 여성의 경제활동 참여 증가가 우리가 어떤 복지국가의 유형으로 발전을 하든 앞으로 발생할 수밖에 없는 현상이라는 점에서 사회복지 서비스의 증가와 관련한 본 연구의 결과는 우리나라에서 사회복지 서비스 부문에서의 체계적인 대비책이 무엇보다도 필요함을 인식케 한다.

본 연구의 의의는 무엇보다도 선행연구에서 다루지 못했던 다양한 국가 사례들에 대해 상대적으로 장기간의 자료를 구성하여 복지국가들의 복지 지출 변화를 분석하고 복지 지출의 예측 요인을 파악해 보았다는 점이다. 이러한 특성을 갖는 본 논문의 결론은 일반화의 측면에서 보다 설득력을 갖는 장점을 갖고 있다고 생각한다. 그러나 본 논문은 복지국가의 한 축인 구체적인 노동시장정책에 대한 분석을 배제하고 있다는 점에서는 다소 일면적이라고 볼 수 있다. 이러한 제한성과 관련하여 앞으로 노동 시장 지출과 복지 지출에 대한 보다 포괄적 자료의 구성을 통해 통합적인 분석을 시도하고 이에 기초하여 보다 포괄적인 이해를 축적시키는 노력이 있어야 할 것으로 본다.

■ 참고문헌 ■

- Alber, J. 1988. "Is There a Crisis of the Welfare State? Cross-National Evidence from Europe, North America, and Japan." *European Sociological Review*, Vol. 4 No. 3.
- Bowles, P. & B. Wagman. 1997. "Globalization and the welfare state: Four Hypotheses and Some Empirical Evidence." *Eastern Economic Journal*, Vol. 23, Issue 3.
- Castles, F. G. & R. McKinlay. 1979. "Does Politics Matter: An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States." *European Journal of Political Research*.
- Esping-Andersen, G. 1985. *Politics against Market*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Garett, G. 1998. *Partisan Politics and the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hewitt, C. 1997. "Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies: A Cross National Comparison." *American Sociological Review*. Vol. 42.
- Iversen, T. & A. Wren. 1998. "Equality, Employment and Budget Restraint: The Trilemma of the Service Economy." *World Politics*. Vol. 50 No. 4.
- Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, W. & J. Palme. 1997. *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare States, Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*. Swedish Institute for Social Research.
- Kurzer, P. 1993. *Business and Banking: Political Change and Economic Integration in Western Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Marklund, S. 1988. *Paradise Lost*. Lund: Arkiv.
- OECD. each year. *International Direct Investment Statistics Yearbook*. Paris: OECD.
- OECD. 1999. *Social Expenditure Database: 1980~1995*. CD-Rom. Paris: OECD.
- OECD. each year. *International Direct Investment Statistics Yearbook*. Paris: OECD.
- Olsen, G. M. 1992. *The Struggle for Economic Democracy in Sweden*. Brookfield: Ashgate.
- Olsen, G. M. 1996. "Remodeling Sweden: The Rise and Demise of the Comprise in a

- Global Economy." *Social Problems*. Vol. 43 No. 1.
- Olsson, S. E. 1993. *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv.
- Palme, J. 1990. *Pension Rights in Welfare Capitalism: The Development of Old Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Pfanner, A. (ed.). 1991. *Can the Welfare state Compete: A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*. London: Macmillan.
- Pierson, C. 1994. *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, C. 1996. "New Politics of Welfare State." *World Politics*. Vol. 48. January.
- Pontusson, J. & R. Clayton. 1998. "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies." *World Politics*. Vol. 51 No. 1.
- Stephens, J. H., E. Huber, L. Ray. 1998, "The Welfare State in Hard Times." H. Kitschelt et al. *Continuity and change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stephens, J. H. et al. 1993. *Comparative Welfare States Data Set*. [www.lissys.ceps.lu](http://www.lissys.ceps.lu).
- Stryker, R. 1998. "Globalization and the Welfare State." *International Journal of Sociology and Social Policy*. Vol. 18 No. 2/3/4.
- Therborn, G. & J. Roebroek. 1986. "The Irreversible Welfare State: Its Recent Maturation, Its Encounter with the Economic Crisis, and Its Future Prospect." *International Journal of Health Services*. Vol. 16 No. 3.

## A Study of Social Welfare Expenditures(1982~1992) of Welfare States An Analysis Using Fuller-Battese Model

Kang, Chul Hee (Assistant Professor of Social Welfare, Ewha Womans Univ.)

Kim, Kyo-seong (Senior Lecturer of Social Work, SoongSil Univ.)

Kim, Young Bum (Researcher of Ewha Social Science Brain Korea 21 Project)

This paper examines the changes(1982~1992) of social welfare expenditures of 12 welfare states. This paper focuses on two questions. First, to what extent have there been changes in social welfare expenditure (total social welfare expenditures, income support expenditures, social service expenditures) of 12 welfare states? Second, what are the causes of the changes in social welfare expenditures? Using Comparative Welfare States Data Set by Stephens(1997) and Social Expenditure Database by OECD(1999), this paper attempts to answer two questions. Fuller-Battese model, a data analysis method in pooled cross-sectional time-series analysis, is adopted to identify variables predicting social welfare expenditure changes. This paper analyzes the predictors separately according to the types of welfare states by Esping-Andersen(1990). Predictors are different by the types of welfare states; thus, economic variables such as GDP and financial deficiency have effects on social welfare expenditures of Liberal and Corporatist welfare states, while they have no effects in Social Democratic welfare states. Political variables has effects on social welfare expenditures of Corporatist welfare states, not of Liberal and Social Democratic welfare states. Demographic variables has effects on social welfare expenditures of Social Democratic welfare states rather than Liberal and Corporatist welfare states. This paper provides an additional knowledge about social welfare expenditure changes of 12 welfare states and discusses implications for the development of welfare state in Korea.